

论地方经济结构调整

颜国升

人类社会正处于世纪交替之际,中华民族的崛起,引人注目。作为中国现代化进程的重要基石——地方经济,面临着新的转折,新的挑战和机遇。如何把握住有利时机,加快地方经济发展,对我们来讲,至关重要。实质上,地方经济的发展就是地方经济结构的变革。这种变革,不仅依赖市场的力量,而且更依赖政府自觉的调整。地方政府对本地区经济结构调整的主要内容包括:产业结构的调整、空间结构的调整、企业组织结构的调整以及技术结构的调整等四个方面。

一、产业结构的调整

产业结构的合理调整,实际上就是正确选择扶持主导产业和根据主导产业相应发展其他产业的问题。地方政府对本地区产业结构的调整,主要是通过主导产业的选择和扶持而实现的。主导产业是带动地区产业结构更新的新兴的产业部门,地方政府正确地选择各扶持主导产业的发展,就可以通过主导产业的带动机制,促进地区产业结构的调整变革。例如,河南省信阳市充分发挥山区优势,大念“山”字经,巧做“林”文章,把林业确定为本地区的主导产业。政府放宽政策,调动各方参与林业开发的积极性。同时大规模调整林种结构,努力扩大经济林比重。为了使林业真正成为一个大产业,成为经济支柱。信阳市政府围绕林果业兴办了各类加工企业4500多个,年创产值3.7亿元,年创利润6000多万元,这些企业成为带动一方经济,富一方百姓的龙头企业。

(一)主导产业的选择

区域经济是有层次的,一般说来,较多层次的经济区(省、市),主导产业可以有多种,而低层次的经济区(如县、镇),主导产业较为单一,甚至只是一种产品。不同层次的经济区,主导产业不尽一致,但无论是何种层次的经济区,其主导产业都必须符合如下标准:

1、优势明显。一个地区在资源和技术既定的情况下,如果能发展具有“比较优势”的产业或产品,“好钢用在刀刃上”,就可以增加区域的经济效益。但是,我们必须注意,区域的优势和劣势条件也是不断变化的。一些现有的优势产业有可能沦为劣势产业,另外一些目前处于劣势的产业则有可能转变为

优势产业。因此,区域的主导产业应是那些具有“动态比较优势”、能够带动和支持整个地区经济增长的产业。更具体地说,优势明显是指能够充分利用本地区有利条件,产品外部市场广阔,生产规模大。只有具有明显优势的产业或产品,才能成为体现本地区优势的专业化部门,确立本地区在地域分工中的地位,才能对本地区经济产生重大影响。

2、技术水平高。技术水平高是指能够有效吸收新技术、增长率高、经济效益好。地区产业结构更新,归根到底是技术层次的提升,只有能有效地吸收和利用现代科学技术的产业,才能推动本地区产业结构升级。

3、产业关联度大。产业关联度是指该产业能够通过直接或间接的经济联系,带动本地区一大批产业的发展。向前诱发和引起将其产品作为中间产品的其他产业的扩张;向后诱发和引起向其提供生产资料的各产业的扩张。只有这样的产业,才能成为推动本地区经济结构变革的关键部门。

4、负面影响小。该产品对本地区其他重要产业的发展 and 生态环境,不会造成大的不利影响。

(二)主导产业的扶持

主导产业是新兴部门,对于资金、技术、人才、投资环境有很高要求,而在起始阶段,这些条件又往往不容易具备,这就需要地方政府的有力扶持。地方政府对本地区主导产业的扶持,主要表现如下:

1、规划引导。地方政府应该认真研究,科学制定主导产业的发展规划,确定其发展方向,规定主导产业产前、产中、产后的行为导向。同时,要引导和协调企业的行为。

2、政策扶持。地方政府通过制定土地使用、财政税收、金融信贷、人才引进和技术进步等政策,必要时给予一定的优惠,从而优化政策环境,扶持主导产业发展。

3、创造优良的投资环境。地方基础设施是地方经济运行的主要载体,是地区投资硬件的重要组成部分。地方要吸引外资而扶持主导产业,不能单靠美好的愿望和一纸协议,更要靠完善基础设施,加强基础设施和超前建设。完善的法制是市场机制正常运行的重要保障。地方政府要加强法制建设,监督投资行为的合法化,保障投资主体的合法权益。同

时地方政府要精简机构,实行政企分开,转换职能,提高行政管理水平,创造良好的投资环境。

4、提供完善的行政服务。经济运行的外部环境、市场环境,不断变化,只能正视、适应。而政府管理服务的软环境却是可以也必须重新营造。营造环境,其实就是转换政府部门的职能和行为。政策好,也要运行好,“两头热,中间冷”不行,“中梗阻”更不行。这就要求地方各级领导要解放思想,为本地区主导产业发展提供信息、技术和政府公关等服务,真正把“官”的角色转变为“服务员”的角色。

5、政府直接投资。在市场经济条件下,政府投资逐渐从一般性竞争领域退出。但是对于战略性主导产业,在必要时,应有较大规模的投资,以缓解资金不足的难题。

二、空间结构的调整

地方政府对本地区空间结构的调整,主要通过城市群体的建设来实现的,城市是区域经济的中心,而城市建设是形成和完善城市各功能,发挥城市中心作用的基础性措施。实践证明,城市建设与经济建设相辅相成,互相促进,互相制约。地方政府从城市建设入手,就可以通过城市的辐射(把城市的商品、技术、信息和人才传递到周围地区,促进周围地区城乡、经济与社会的发展)和集聚(把分散于其周围地区的资源、资金、技术、人才和信息等聚集到城市中来,再经过改造、培养、发展和完善,进而达到消费和提高的目的)机制,推动区域空间结构变革。

(一)空间结构调整的主要内容

1、城镇群体的合理布局。根据区域经济发展的需要和条件,合理安排本地区各级城市(镇)的布局 and 开发时序。在一些经济比较落后的地区或边远地区,关键之点是选择一、二个区位条件较好,发展潜力较大的城镇,进行重点开发,使之构成区域的增长极。(那些能够推动区域经济增长的增长中心)

考虑城市发展的时间阶段和区域差异性,并有利于区域经济的相对空间均衡的实现,我国的城市发展政策,从时间序列看,近期(到本世纪末或下世纪初)宜以中小城市为发展重点,大中小城市协调发展,逐步建立我国城镇体系的雏形。从空间序列看,东部发达地区宜重点发展小城市、小城镇,中部中等发达地区宜重点发展中小城市,而西部不发达地区宜重点发展大中城市。

2、产业布局与城市布局相结合。地方政府应把本地区主要产业的空间布局,落实到城市中,规定各城市经济发展方向。例如,我国西部一些地区和贫困地区,在进行区域经济开发时,首先要根据当地的自然、经济环境条件及资源优势,选择适合本地区发展的增长极类型。包括:第一,城市依托型增长极,以原有城市为基础,调整产业结构,重点发展主导产

业和骨干企业;定向发展,将其建成为国家某种工业基地和地区经济的起动力中心。第二,资源综合开发型增长极。以地区优势资源的综合开发利用为中心,建立矿业、水电、农林畜产品加工中心制造业中心,如攀西地区、三峡地区、黄河上游地区。第三,外向型增长极。引进外资和国内外先进技术设备,发展外向型农业及工业,建立外向型增长极。

3、城市的功能分区。城市作为区域性政治、经济、文化中心,其基本功能可概括为集散、生产、管理、服务和创新五大功能。为适应这些功能需要,首先应根据产业结构调整和布局的要求,优化中心城市的用地规模,搞好城市的用地平衡;其次应根据各个城市的性质,区位优势 and 地理条件,选择适合城市特点的发展模式,科学设置该城市的总体布局,划分不同功能分区。

(二)主要措施

1、制定规划政策的法规。由于受城市本身复杂性,过去我国在城市建设管理法制不健全以及从本位利益出发的“部门所有制”的影响,城市建设规划制定难度大,执行难度更大。因此地方政府必须通过及时制定国土规划、城市规划和相关的政策法规,以行政手段、经济手段和法律手段三者相结合,引导和规范城市建设。

2、建设城市发展轴线。据本地区实际条件,建设由能源、交通、水利、通讯、环保等设施所构成的发展轴线;以现有近郊集镇为基地,扩展未来发展空间,将其发展成“产、学、科、游、住”各具优势的新城镇,一起构成大都市圈的卫星城镇部落,从而将城市功能的多样化与城市的群体化有机结合起来,实现城市功能恰当分工。

3、组织城市小区开发,地方政府通过统一设计,集中招商,综合开发,配套建设,有组织地建设城市中各种功能小区(包括旧城区改造)。具体地说,就是要以城市社会和经济发展的长远计划为依据,以城市规划为“龙头”,对各城市各行业、各方面、各设施进行综合开发,配套建设。在搞好“大配套”基础上,再对城市内大的分区,直至一个小区、一个片、一条线,都有计划地安排综合开发,配套设施,从而开成一个统一规划、全方位、多层次、互相协调的城市综合开发新格局。

三、企业组织结构的调整

地区企业组织结构指的是一定地区内各大中小企业之间的关系,地方政府对地区企业组织的调整,主要是通过对代表本地区经济方向的大企业扶持和促进在中小企业的协作。

(一)企业组织结构调整的主要内容

1、促进现代化大企业的发展。促进现代化大企业的发展是地方企业组织结构调整的关键。因为只

有当这些经营管理机制先进、技术创新能力强,经济规模大的大企业的发展了,通过这些大企业的示范、带动和促进作用,才能推动本地区企业结构的有序化,较好地发挥规模经济效益。

2、促进大中小企业的协作。大企业欲谋求利润最大化、真正获得规模经济效益,必然求助于社会分工协作,这就为中小企业提供了生存空间,增强了大企业对中小企业的依赖。中小企业要主动与大企业协作,并以此为起点,走专业化发展道路,逐步积累实力,由小到大,由弱到强,由低级到高级发展。总之,在市场竞争条件下,按产业内部分工的需要,促进大中小企业的协作,才能形成大中小企业间的有效竞争和互惠互利的关系。

(二)企业组织结构调整的主要措施

1、改革公有制企业的经营管理体制。通过建立现代企业制度以及企业之间的兼并、联合、相互扶持,促进资产重组,在市场竞争中,组建大企业、大集团。建立现代企业制度应从建立科学的产权制度,建立科学规范的现代企业组织制度以及建立系统科学的现代企业管理制度这三个方面入手。国有大企业应该坚持按主辅分离原则建立规范母子公司体制,子公司实现多元化,彻底改变分厂吃总厂、企业吃国家大锅饭的僵化经营体制。国有中小企业坚定不移实行包括联合、兼并、股份制、租赁制等形式在内的多种改制形式,同时紧抓“靠大”战略,积极稳妥地向大企业、大集团靠拢。

2、政策引导。在地方政府权限内,制定相关的政策。如,颁布特大企业集团的标准,对达标而成为特大企业集团的企业,提供税收优惠贷款倾斜、投资保险等政策。鼓励外地大型企业进入本地区、促进本地区大企业的发展各大中小企业的协作。

3、规范竞争标准。竞争是市场运行的基本原则之一,是企业改革创新的源动力。如果没有规范的竞争标准,市场将陷于无序混乱的状态。地方政府必须通过制定有关法规,维护正常的市场秩序,规范企业行为,引导企业的合法化发展,制止不合理的竞争,维护公平竞争的环境。

四、技术结构的调整

“科学技术是第一生产力”,经济发达国家与经济落后国家的差距,实际上是科学技术水平的差距,要消除两者间的差距,必须走科技创新之路。国与国之间是这样,地区与地区之间也是这样。因此,地方经济要发展,应重视技术结构的调整,走科技创新之路。地方政府对区域技术结构的调整,主要是通过组织推动技术创新体系来实现的。

(一)技术结构调整的主要内容

1、建立和完善地区技术创新体系。建立和完善人才培养、科学研究、技术开发、中间试验、应用推广

等一系列环节所构成的技术创体新系。目前,尤其要加强把科研成果转化为生产力这一后续环节。

2、科技成果的应用。科技成果是一种特殊商品,其使用价值具有特殊的扩展性,通过对科技成果的推广和使用,能够使产品和生产方式发生变革,产生巨大的经济效益。地方政府及时将技术创新的成果,大规模地应用到本地区的生产经营中,不断用先进的技术装备武装本地区的企业,推广新的工艺,推出新产品,加快科技成果向效益转化的进程。

(二)技术结构调整的主要措施

1、政府与学术界、企业界的合作。以“稳住一头,放开一片”为指导方针,通过政府出面组织学术界、企业界,形成合作关系,积极推进“产学研”有机联合,逐步建立以企业为主体,科研院所、高等学校、技术服务机构共同推进的技术创新体系,促进技术与经济的结合。如,河北省任丘市,与国内 50 多家科研单位建立定向协作关系,全市拥有民办企业、科技推广组织 60 余所,技术贸易机构 106 个,97 年农业良种覆盖率达 85%,科技进步贡献率达 40%。

2、创造技术创新的环境。首先,为技术创新提供各种软硬件环境,制定推动技术创新的政策,法规和激励保证措施,调动各方面的积极性。这主要包括:第一,加强宏观调控力度,把创新活动纳入地区经济发展的轨道;第二,运用经济杠杆手段,推动和扶持技术创新工作的展开;第三,重视法制建设,深入贯彻《科技进步法》,保护创新成果;第四,加强技术创新组织的协调工作,加速科技成果的转化;第五,扩大对外合作和交流,吸收借鉴国内外的最新技术成果。其次,提高技术创新的意识,创造尊重科学、技术、人才的文化氛围。

3、全面贯彻人才先行原则。技术创新靠人才,必须把人才放在第一位。第一,培养人才。完善人才培养机制和环境,鼓励自学成才,学有专长,学有所为。第二,引进人才。重视“四引”政策,采取多形式引进一批掌握高新技术的专业人才;从大中城市下岗职工中,引进一批掌握关键技术的人才;从机构改革、精简分流的领导干部中引进文化层次较高、视野开阔、精于市场谋划和动作的人才;甚至引进国外人才。第三,促进人才的合理流动,做到人尽其才,才尽其用。搞活人才流动机制,需要解放思想,打破人才的部门所有制,同时,要完善配套政策,解决好流动过程中出现的一些矛盾和问题。第四,用好人才。这主要应抓好两条:一条是对人才政策上信任、工作上支持、生活上关心,为他们创造良好的环境;另一条是形成人才竞争机制,真正让他们比起来,多出成果,快出成果。

(作者单位:厦门大学政治系)

责任校对:徐广春